



第十三届
联合国预防犯罪和
刑事司法大会

Distr.: General
27 January 2015
Chinese
Original: English



2015年4月12日至19日，多哈

临时议程*项目6

让公众参与加强预防犯罪和
刑事司法的国家做法

让公众参与加强预防犯罪和刑事司法的国家做法

秘书处编写的工作文件

摘要

本文件依据各种国家的做法和经验，探讨了公众参与加强预防犯罪和刑事司法所带来的机遇和挑战。本文件重点探讨了以下几个方面：社交媒体和新通信技术；面向社区的举措；社区在预防重新犯罪方面的作用；社会治安问题；法律援助；媒体；受害者在预防犯罪中的作用。得出结论和建议之一是，会员国应借鉴好的做法，并应加强其政策和做法，让社会各界参与加强预防犯罪的政策和方案，改善刑事司法系统的绩效。会员国也应考虑要求联合国毒品和犯罪问题办公室制定准则，帮助各国政府为此做出努力。

* A/CONF.222/1。



一. 导言

1. 2010年4月12日至19日在巴西萨尔瓦多举行的第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过了《关于应对全球挑战的综合战略：预防犯罪和刑事司法系统及其在不断变化的世界中的发展的萨尔瓦多宣言》，¹在该《宣言》中，联合国会员国认识到，有效、公正和人道的刑事司法系统的基础是致力于在司法工作以及预防和控制犯罪的工作中坚持保护人权。会员国还认识到，各国有责任制定和通过预防犯罪的政策并进行相应的监测和评估，并相信应当以参与、协作和综合性方法为基础开展这种努力，将所有相关的利益攸关方，包括来自民间社会的利益攸关方纳入进来。
2. 近年来，会员国越来越认识到，有效预防犯罪与公平、透明和人道的刑事司法系统之间的密切联系不仅是法治的关键要素，也是可持续发展的关键。²安全和正义既是推动社会经济可持续发展的力量，也是其成果。一个社会如果社会经济平等、治理良好且奉行法治，则其犯罪、暴力和受害水平通常较低。相反，在社会经济严重不平等、暴力、失业和社会结构薄弱的社会里，国家机构的合法性和能力往往受到破坏，人权可能无法得到充分尊重，有可能陷入更为不安全和停滞的恶性循环，甚至导致丧失发展成果。
3. 由于认识到公众参与加强预防犯罪和刑事司法的好处（其中包括但不限于公众更为信任司法系统³以及有更多资源用于预防犯罪和采取应对犯罪的执法措施），越来越多的国家正在采取全面、循证、协商和参与性做法，预防和减少犯罪。在理想情况下，这些方法涉及与社会各界，包括非政府组织、学术界和私营部门建立广泛的伙伴关系并开展协商，以制定和实施国家和地方的预防犯罪和安全战略。这些战略旨在扩大公民对刑事司法改革进程的参与，包括公民监督和监测司法系统的效率、公平性和尊重人权的情况。
4. 此类做法和办法均基于一个信念，即，为了有效预防和应对犯罪问题，必须理解和考虑当地的问题、传统以及导致和推动犯罪、暴力和受害的根源；并根据受害情况调查、地方安全状况审计报告和自主报告的犯罪调查等数据收集工具提供的资料，制定相应的政策和方案；同时征询社区对犯罪问题和司法系统的看法，共同制定解决方案。
5. 正越来越多地运用新的社交媒体工具与其他方法一起促进公众参与预防犯罪和刑事司法活动。这种办法具有推动积极变革的巨大潜力。与此同时，由于相对较新，不断变化而且分散，这些社交媒体工具也给安全和正义带来了挑战，需要各会员国协同努力予以解决。
6. 在各种刑事司法行为者中，警方在与公众和社区合作共同预防和控制犯罪方面发挥了关键作用，特别是通过面向社区的治安和类似办法，鼓励警民之间的协商和合作安排。通过恢复性司法的过程、其教育和预防功能以及公布制裁

¹ 大会第 65/230 号决议，附件。

² 见大会第 68/188 号决议。

³ 见 A/CONF.222/RPM.1/1，第 36 段，和 A/CONF.222/RPM.4/1，第 74 段。

措施，法院也可以在这方面发挥重要作用。在案情和法律允许采取替代追究办法时，检察官把刑事案件从正规司法系统移交出去，或者适当考虑可行的替代检控方式，从而促进预防犯罪。法律援助机构、公益律师和志愿者均能发挥关键作用，使没有能力聘请辩护律师的人获得司法救助。许多国家的监狱人满为患，世界各地的累犯率居高不下，在这种情况下，罪犯的改造和重返社会问题已成为最紧迫的挑战。为减少再次犯罪，必须与社区、非政府组织以及雇用前科犯的公司和企业部门结成伙伴关系并开展合作。

7. 媒体组织也可以发挥重要作用，宣传预防犯罪活动带来的长远利益，并推广公共教育方案，提高公众对新的和不断演变的犯罪风险的认识。与此同时，在公众对安全、犯罪根源及刑事司法系统运作情况的看法方面，媒体有关犯罪问题的报道也能产生决定性影响。

8. 对于犯罪受害人在加强预防犯罪和刑事司法中的作用怎么强调也不过分。但是，这或许是最不直观、最复杂的公众参与领域。近年来，一些国家政策和做法涉及到这个问题，目的是为受害人提供更多的支持和保护，从而促进受害人为加强预防犯罪和刑事司法做贡献。这些政策和做法包括恢复性司法机制，例如：刑事和解；社区和家庭小组会议；以及受害者影响小组。

9. 在确保基础广泛的公众参与预防犯罪和刑事司法方面，存在许多挑战。其中包括：国家和地方层面对落实参与进程的机制和方式缺乏了解；在预防犯罪和刑事司法方面缺少建立国家公共伙伴关系的传统；政府的承诺有限；公众对政府不信任。其他具体的挑战包括：社区治安服务欠发达或不充分；对在高风险领域从事犯罪预防工作的公务人员缺乏保护或保护力度不够；支助受害人和保护证人的服务不足；未充分运用以社区为基础的替代监禁措施、重新融入社会措施和改造措施；非专业缓刑监督官、公益和志愿律师在提供法律援助方面的作用有限。

10. 联合国多项关于预防犯罪和刑事司法的标准和规范以及相关公约的规定都敦促会员国在这些领域与公众结成伙伴并开展合作，并载有相关的指导。⁴联合国为促进公众参与加强预防犯罪和刑事司法而制定的准则是一项有益的工具，有助于在这方面协助各国和其他行为者。这样的准则不仅能提供各种方式和途径促进公众参与加强预防犯罪和刑事司法，也能保证各国铭记对所有公民的安全承担的最终责任而出台保护公众的措施。

⁴ 见《预防犯罪准则》，第9段；《在预防犯罪和刑事司法领域中消除对妇女的暴力行为的示范战略和实际措施》修订本，第22段；《联合国消除预防犯罪和刑事司法领域内暴力侵害儿童行为的示范战略和实际措施》，第13(c)(i)-(ii)分段和第16段；《囚犯待遇最低限度标准规则》（第79-81段）；《有组织犯罪公约》（第三十一条第五款）；《联合国打击跨国组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（第九条第二至第三款）；《反腐败公约》（第十三条）。

二. 社交媒体和新通信技术的作用

11. 信息和通信技术继续迅速发展，包括更广泛地访问互联网和社交媒体，尤其是因为智能手机的普及，在世界许多地方使人们的生活、工作和互动方式发生翻天覆地的变化。社交媒体工具和新通信技术在预防犯罪和刑事司法方面的作用也因此近年来受到各国政府的极大关注。

12. 为开展调查，世界各地的执法机构正越来越多地利用社交媒体加强与公众的沟通。预计社交媒体未来在犯罪调查中的作用将更为突出。与 Facebook 和 YouTube 等社交媒体一样，“推特”目前也被各国政府和国际组织广泛用于传播有关服务和项目信息。例如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，人们通过“推特”警报从警察和消防等重要公共机构直接获取最新关键信息。伦敦警察厅为“推特”用户提供防盗建议以及关于刑事调查和失踪人员的信息。

13. 美利坚合众国西雅图警察局实施了“心跳推特”举措，为居民提供关于周边执法活动的最新信息。但家庭暴力或性侵犯等事件不在此列，相关的推特消息被推迟发布，以免人们前往犯罪现场。手机地图应用程序用于社区安全是另一项新通信技术用途。

14. 社交媒体工具被执法机构用于改善与地方社区的互动和关系，联系公众在刑事调查中进行合作。社交媒体工具在刑事调查中发挥重要作用的情况越来越普遍。例如，2013 年波士顿马拉松爆炸案发生后，警察运用了证人在社交媒体文件中提供的照片和视频，协助查明放置炸弹的人。

15. 在现代，公众在参与治理时，日益依赖运用社交媒体工具、移动电话和互联网的电子参与方式。通过改善电子政务系统，也可以加强公众对决策的参与，通过这种方式，公民可就自己关心的问题向相关部门提出意见和建议。⁵

16. 冰岛在全世界率先使用众包应用程序从社交媒体收集关于 2012 年《宪法》修正案的建议。在大韩民国（连续三次在两年一次的联合国电子政务调查中居于榜首），政府主要网站不仅是综合性门户网站，能在国家和地方各级提供先进的分类功能和可下载移动应用程序，便于公民寻找几乎所有所需服务，也是一个开放网关，可为公民提供以电子方式参与决策的机会。

17. 虽然社交媒体在预防犯罪和刑事司法领域带来的好处显而易见，但也必须特别考虑到社交媒体和新通信技术必然会产生不利影响。例如，由于互联网（包括社交联系工具）上存储了海量的个人信息，侵犯在线隐私和滥用个人数据的问题引发了担忧。2012 年，为解决这一问题，欧盟委员会提出对欧盟个人数据保护法律框架做出重大改革。⁶

18. 另一个引发担忧的问题是网络欺凌及其对儿童和青少年的负面影响。多国建立了在线服务，帮助儿童、青少年、父母和学校找到防止和解决网络欺凌问

⁵ 见 A/CONF.222/RPM.1/1，第 37 段，和 A/CONF.222/RPM.2/1，第 44 段。

⁶ 详见：<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/online-privacy>。

题的办法。⁷一个日益令人担忧的问题是，社交媒体被用于煽动暴力、仇恨和歧视。其他滥用社交媒体和新信息技术的例子包括盗窃身份信息和“钓鱼”行为。人们日益认识到，世界各地刑事司法系统都应当准备好，根据国际商定的原则和规范应对这些新现象。

19. 关于通过社交媒体实施的犯罪，几乎没有全面的统计数字，因此始终难以衡量此类犯罪的影响。这种情况是多种因素造成的，例如社交媒体的广泛性、违法者的匿名性以及互联网用户相对缺乏认识，这些都为发生伤害创造了环境。各国必须制定获取此类数据的机制，以量化并加深了解社交媒体在违法方面的影响，并制定解决这一问题的策略。

三. 国家和地方一级公众参与的作用

A. 面向社区的举措

20. 在预防犯罪和刑事司法领域，面向社区的举措旨在提高居民对地方社区安全问题的认识，解决社区关切的问题，处理影响当地人口的犯罪问题，增加社区的社会资本，加强社会和谐。⁸社区参与预防犯罪和刑事司法，离不开当地居民和组织的积极合作，长期以来在全世界许多国家都取得了成功。由于社区和民间社会了解当地的问题，也有能力接触最弱势、风险最高的社会阶层，因此各国政府越来越多地与其开展合作，共同预防犯罪和暴力。

21. 地方一级越来越多地使用参与式犯罪诊断工具。这些工具不仅有利于公众参与，也是获得循证的定量和定性数据为各项政策和方案提供信息的工具。例如，地方安全审计是针对地方犯罪问题开展系统化分析的主要工具之一。理想的情况是，通过此类审计活动推动那些需要其予以合作的伙伴们对预防犯罪计划的承诺和主导权，同时兼顾出现这些犯罪问题的更广泛的社会、经济和政治背景。⁹

22. 在哥伦比亚，在联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的支持下，在安蒂奥基亚省的七个城市开展了地方安全审计。这是一项参与式研究，对影响这些城市的某些类型犯罪的推动因素进行了研究，研究成果为各项政策和方案提供了信息。

23. 在所有涉及城市、警察、学校、保健和社会服务以及私营部门的伙伴关系中，社区参与都是预防犯罪的重要组成部分。此类伙伴关系可涵盖范围广泛的方案和专题问题。这方面的例子包括：让社区的女领导接触有风险的青年，为其提供信息，帮助他们获得教育和工作机会；帮助社区共同致力于创造更安全的城市空间，为面临风险的青年创造从事体育运动和艺术的机会。

⁷ 例如，英国的 BullyingUK (www.bullying.co.uk/cyberbullying) 和加拿大政府的网络安全网站 (www.getcybersafe.gc.ca)。

⁸ 《预防犯罪准则手册：使准则发挥作用》，刑事司法手册丛书（联合国出版物，出售品编号 E.10.IV.9），第 13 页。

⁹ 同上，第 61 页。

24. 例如，南非的开普敦市与德国开发银行开展合作，通过在 Khayelitsha 社区推行“城市升级以预防暴力”项目，共同打击犯罪和暴力。根据社会预防犯罪、情境预防犯罪和机构预防犯罪等原则，该项目把重点放在建立四个“安全节点区”方面，旨在减少犯罪，特别是强奸行为，并鼓励居民自己运行这些节点区。

25. 巴西帕拉州的“促进和平文化”方案于 2004 年启动，旨在通过社区警务让相邻社区和学校参与进来。该方案旨在整合和协调关于儿童、少年、青年和社会弱势群体的公共政策，以优化财务资源，促进制定降低暴力水平的行动。该方案的各个组成部分都有一个共同的核心，即，通过发放身份文件动员公众获得公民身份、获得保健、开展关于公民权利的能力建设、支持弱势社区自行制定社会创收项目，以及为生活在风险地区的儿童和青少年提供课后服务。

26. 为鼓励社区参与，一些国家制定了金钱奖励和其他奖励方案，对成功和有希望的社区预防犯罪方案予以确认、赞扬和支持。例如，澳大利亚预防犯罪与暴力奖为预防或减少暴力和其他类型犯罪的良好做法提供金钱奖励。这些奖项旨在鼓励制定公共举措，协助当地政府确认和制定切实的项目，减少社区的暴力和其他类型犯罪。这些奖励主要授予社区牵头制定的预防犯罪举措。涉及特定群体的项目有入选资格，例如涉及农村和偏远社区、妇女、儿童、青年与家庭，或者特定问题，如与酗酒有关的暴力。¹⁰加拿大育空省也提供了类似的机会，社区团体有资格向一系列预防犯罪基金提出申请，例如预防犯罪受害人服务信托基金和青年投资基金。¹¹

27. 面向社区的方案要取得成功，志愿者至关重要。各国在依靠志愿者预防犯罪和保障社区安全方面的经验显示，为了让志愿精神切实有效并且可持续，必须将责任托付给志愿者。地方当局必须发展自身能力，以确认志愿者，促进志愿者委员会或协会，培养专业化的志愿者管理人并支持建立有力的机构间伙伴关系，例如通过学校的青年志愿者团体建立这种伙伴关系。

28. 由社区本身和非国家行为者牵头实施的面向社区的举措往往是宝贵资源，各国政府必须予以支持并参与进来。其中一些举措侧重于让青年特别是有犯罪和受害风险的青年参与真正协商式和参与式进程，把他们视为推动积极变革的动力。¹²美国司法部青少年司法和犯罪预防问题办公室制定了一项战略规划工具，以评估社区的帮派问题，并制定战略解决这一问题。该工具为社区各部分之间的合作提供了一个框架。¹³

B. 社区与预防再次犯罪

29. 世界各地的监狱日益人满为患，累犯率居高不下，为减少累犯率，各国头等重要的大事就是审查其刑事司法政策，增加使用非监禁措施，改善获得法律

¹⁰ 详见www.aic.gov.au/crime_community。

¹¹ 详见www.justice.gov.yk.ca/prog/cjps/cp/funds.html。

¹² A/CONF.222/RPM.3/1，第 62 段，和 A/CONF.222/RPM.2/1，第 45 段。

¹³ 见www.nationalgangcenter.gov/SPT。

援助的途径，改进不适当的监狱管理和基础设施，改善不恰当或不充分的重新融入社会措施。累犯是导致监狱人满为患的主要原因。

30. 在罪犯释放之后，为使其重新融入社会，将为其提供必要的支持、援助和监督，促使其过上没有犯罪的生活。社区可极大地促进罪犯重新融入社会，回归家庭并恢复在地方社区社会结构中的地位。社区利益攸关方可参与罪犯待遇的三个实际方面，即：(a)罪犯待遇、改造和重新融入社会；(b)转送方案；(c)参与社区惩戒、有条件释放、释放后安置和罪犯重返社会方案。¹⁴

31. 全职工作是预防累犯有关的重要因素，对罪犯成功地重新融入社会非常重要。¹⁵通过就业，出狱的罪犯能找到为他人的工作和生活做贡献的组织、途径和机会，还有助于其建立宝贵的社会联系。工作能让他们增强自尊和自信，实现自食其力，也是评价前科犯获释后是否取得成功的最佳指标之一。¹⁶新加坡黄丝带项目汇集了公共、私营和非政府组织，共同帮助前犯罪人找到工作和住房，重新与家人和朋友建立联系，学习新技能并感受到社会的接纳。¹⁷

32. AfroReggae 文化集团于 1993 年在巴西里约热内卢成立，旨在通过在该市贫民区开展艺术和文化活动，增进社会包容与社会正义。在该集团的“第二次机会”就业项目的帮助下，曾经的毒贩和囚犯通过与约 80 个私营企业、行业联合会以及国家产业培训服务机构结成的伙伴关系帮助刑释人员寻找工作。自 2008 年以来，该项目为大约 5,000 名前科犯寻找工作提供了帮助，其中约有 1,500 人找到了工作。

33. 乌干达监狱局的“离开监狱返回家园”项目又名“罪犯改造和重新融入社会”项目，是又一项涉及社区和民间社会组织参与帮助罪犯重返社会的举措。该项目以恢复性司法做法为基础，强调在罪犯、受害人和地方社区之间进行调解和治疗，以修复犯罪行为造成的损害。地方议会领导人、部族领导人、宗教领袖、警方、社区个人成员和民间社会组织持续参与该项目，促进罪犯改造和重返社会。¹⁸

34. 肯尼亚缓刑和释放后安置事务司实施了基于自愿的释放后安置支持方案，以对前犯罪人进行监督和支助，该方案是自犯人在监时就开始实行的改造工作的延续。作为该方案的一部分，将指派一名志愿缓刑监督官协助缓刑监督官监督和改造罪犯。通常指派居住在罪犯附近并经常与其接触的人担任志愿缓刑监督官。¹⁹日本的《志愿缓刑监督官法》正式规定，国家将长期仅依靠志愿缓刑监督官为职业缓刑监督官提供协助，帮助各年龄段的罪犯进行改造。目前约有 5

¹⁴ 毒品和犯罪问题办公室，《关于预防累犯和罪犯重新参与社会生活问题的介绍性手册》，刑事司法手册丛书（维也纳，2012 年），第 81-82 页。

¹⁵ 同上，第 10 页。

¹⁶ 见 J. Graffam 和其他人，《雇主、矫正服务人员、就业支助人员以及囚犯和罪犯对雇用前科犯和前犯罪人的态度》（维多利亚伯伍德迪肯大学健康与发展学院，2004 年），第 4 页。

¹⁷ 《关于预防累犯和罪犯重新参与社会生活问题的介绍性手册》，第 56 页。

¹⁸ 同上，第 55 页。

¹⁹ 肯尼亚副总统府和内政部缓刑和释放后安置事务司，《关于罪犯重返社会和重新安置方面障碍的研究报告》（内罗毕，2007 年）。

万名志愿缓刑监督官与不足 800 名职业缓刑监督官共同工作，为约 6 万名缓刑犯或假释犯提供服务。其中有一半志愿缓刑监督官具备 10 年以上的工作经验。²⁰

35. 在一些情况下，某些地方的社区可能不愿响应基于社区的举措来促进前犯罪人融入社会。其中的原因可能包括：奉行惩处而不是改造罪犯的文化；以及过度依赖刑事司法系统监督和支助前犯罪人。为解决这一挑战，可采用多种面向社区的办法来增加和鼓励公众的参与。例如，在斐济，矫正事务处运用品牌化办法推广和促进其工作。针对学校、村镇、定居点和居民区，利用各种形式的媒体，宣传每一名罪犯都需要第二次机会的信息。²¹

C. 社区警务与类似做法

36. 社区警务或称面向社区的警务，其重点是下放责任，以便当地的指挥人员和一线工作人员与社区携手制定和执行治安政策。社区警务寻求改变警方与社区之间的关系，力求通过在不同利益攸关方之间持续开展对话，制定创新性有效战略，控制犯罪。²²

37. 多个国家制定或加强了不同形式的社区警务举措。在巴西里约热内卢，州政府成立了警方和解机构，目的是在贫民窟重新建立永久的治安机构，并改善警方与当地社区之间的关系。初步研究显示，这些机构在以往由武装暴力团伙控制的地区成功确立了其存在，减少了贩毒派别之间的冲突，降低了凶杀水平。

38. 为有效落实社区警务，必须具备必要的能力并开展培训，以便让风险最高的人群参与进来并满足其具体需要，这些人群可能包括妇女、儿童和青年、老人、少数民族、移民、流离失所者和难民。²³有可能取得成效的做法包括步行巡逻（有时与警方志愿者共同实行）、街道派出所、社区警察咨询安全委员会、警方 - 社区提高认识联合活动、警方在学校举行讲座、有针对性的警方 - 青年联合活动和特设派出所。

39. 许多国家设立了女警派出所或女性服务台，以提高警方的能力，满足犯罪罪所涉女受害人和女证人的特殊需要。雇用妇女从事一线执法活动有助于防止暴力侵害妇女行为，让妇女获得更多司法救助。研究显示，在是否存在女警与是否报告性侵犯情况之间存在联系。第一支完全由女性组成的警察部队于 2007 年

²⁰ 《关于预防累犯和罪犯重新参与社会生活问题的介绍性手册》，第 94 页。

²¹ I. Naivalurua, “社区参与重返社会：斐济的做法”，载于《刑事司法系统囚犯待遇方面联合国和其他最佳做法调查》，K. Aromaa 和 T. Viljanen 编辑，欧洲防罪所出版物丛刊，编号 65（赫尔辛基，联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所，2010 年），第 42 页。

²² 毒品和犯罪问题办公室和联合国人类住区规划署，《城市空间治安介绍性手册》，刑事司法手册丛书（HS/072/11E），第 19 和第 28 页。

²³ 见 A/CONF.222/RPM.1/1 第 40 段，A/CONF.222/RPM.2/1 第 43 段，和 A/CONF.222/RPM.3/1 第 64 段。

在利比里亚部署成立，其成员全部为印度女性维和人员，此举增加了报告性侵犯行为的情况，并吸引了更多妇女投身于这一职业。²⁴

40. 警察还可通过发布预防信息接触儿童和青年这两个群体，在预防这两个群体犯罪和受害方面发挥重要作用。这方面的一个实例是葡萄牙的“安全学校”方案，它是一项直接针对儿童的预防犯罪策略。在经过特别训练的警官的帮助下，该方案向在校的儿童和青年宣传参与犯罪活动的危险和后果。该方案的目标是保障学校社区的安全，并增进警察、教师与在校儿童之间的信任。

41. 地方公民安全委员会是公民在与警察的合作下参与查明犯罪问题并寻找解决方案的论坛。设立这些委员会是为了应对地方上出现的犯罪和安全问题，通常用于监督社区治安策略，确保在当地开展行动预防犯罪。例如，在秘鲁，公民安全委员会是市一级委员会，作为一种自下而上的机制发挥作用，旨在使警察对其行为及服务质量负责，为社区提供参与解决安全问题的途径。²⁵

42. 警察与商界之间的公私伙伴关系也有助于预防犯罪，因为这种伙伴关系能聚集公共和私人资源，实现难以单独实现的成果。在一些国家，通过这种伙伴关系为社会弱势成员和刑释人员制定了社会包容方案和就业计划，并为受害人提供了支持。²⁶例如，南非的商界领袖们组成了企业反犯罪组织，在地方和国家各级与警方开展合作，以提高警察应对犯罪的效力，增加警察局提供的服务，扩大受害人支持计划。该举措增加了向警察举报犯罪行为的受害人人数量，并有更多的受害人被移交给其他政府部门处理。²⁷

43. 在荷兰，司法官员、保险公司、银行、零售业、雇主协会和雇员协会共同组成了国家控制犯罪平台，目的是分析犯罪趋势，确定联合政策优先事项并启动联合方案，同时提高安全性，改善与危害企业的犯罪有关的安保和执法。²⁸

44. 值得注意的是，为避免出现警方从商家勒索资源的情况和警察被私人利益所腐蚀的可能性，此类伙伴关系必须精心打造。在防范此类风险方面，透明度和第三方监督是重要组成部分。²⁹

45. 通过与研究机构和大学建立伙伴关系，可显著提升治安，特别是在中低收入国家，这些国家由于资源有限，给许多警察部门带来了重大挑战。在与这些实体和其他政府部门开展合作时，警方可设立犯罪观察机构，除其他职能之外，主要负责监测具体犯罪的趋势，响应预防犯罪的努力，并完善关于犯罪问题的信息和认识，为警方决策提供更多资料信息。在乌拉圭，内政部国家暴力

²⁴ 《2011-2012 年世界妇女的进步：追求正义》（联合国出版物，出售品编号：11.III.F.1），第 2 章。

²⁵ 毒品和犯罪问题办公室，《城市空间治安培训手册》，刑事司法手册丛书（维也纳，2013 年）第 18 页。

²⁶ 见 A/CONF.222/RPM.1/1，第 38 页。

²⁷ 《城市空间治安培训手册》，第 21 页。

²⁸ Laura Capobianco，“擦亮镜片：私营部门参与预防犯罪”（蒙特利尔，国际预防犯罪中心，2005 年）

²⁹ 《城市空间治安介绍性手册》，第 91-92 页。

和犯罪问题观察处与蒙得维的亚的警方建立了伙伴关系，以查明首都地区犯罪行为的地理分布和时间模式。³⁰

D. 公众参与法律援助

46. 法律援助是基于法治的公平、人道和有效刑事司法系统的关键组成部分。公众参与法律援助正日益成为促进获得司法救助机会的重要战略。在许多国家，有越来越多的社区团体提供各种法律服务，例如法律咨询、法律援助、法律代表、法律教育、获取法律信息和其他服务，这些都有助于扩大法律援助的覆盖面。《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》³¹为各国制定法律援助政策和方案奠定了坚实的基础。该《准则》建议各国认可和鼓励律师协会、大学、民间社会以及其他团体和机构在提供法律援助方面的贡献，并酌情建立公私伙伴关系或其他形式的伙伴关系，以扩大法律援助的覆盖面。

47. 法律协会和律师协会在保障刑事司法系统中的法律援助方面发挥了重要作用。一些法律协会要求其成员做一些公益工作，确保尽可能多的人获得司法救助。

48. 各所大学也制定了公共宣传方案，让法律专业的学生在监督下承接法律案件，以增长实际经验，同时通过开展公益活动为社区提供支持。例如，在立陶宛，2005年《国家保障法律援助法修订法》第16条确立了公共机构提供法律援助的框架。该法允许各机构使用法律专业的学生开展法律援助工作。虽然诊所式法律教育在世界一些地方已经普及，但在其他国家还是一个新鲜事物。借助“开放社会司法倡议”的法律援助和社区赋权诊所式方案以及福特基金会提供的国际援助，在博茨瓦纳、莱索托、尼日利亚和津巴布韦等非洲国家启动了诊所式法律方案。³²

49. 近年来，人们日益认识到律师助理服务在社区的作用。在执业律师人数不足以满足总人口需求的地区，这一点尤为重要，律师助理提供的法律咨询已成为法律援助的重要组成部分。在一些法律系统中，并非刑事司法程序的所有阶段都能提供法律援助。在警察局提供法律援助的情况极其少见，有时仅在监狱和下级法院才能提供法律援助。在肯尼亚、马拉维和乌干达，律师助理每天都在各个主要监狱开展法律援助业务，以增强囚犯在自身案件中适用法律的能力，并协助狱警筛选和过滤需要关注的案件所涉的囚犯，为法院处理积压案件提供支持。如果法院的积压案件得不到处理，将加剧监狱人满为患的状况，恶化监狱的条件，影响国家履行国际人权义务。通过向囚犯及犯罪嫌疑人宣传其权利并指导其了解刑事司法系统，律师助理使该系统向普通公众进一步开放，更贴近社区，更能响应社区的需要。

³⁰ Uy 出版社，“La policía junto al Observatorio de Criminalidad realizarán un mapa del delito”，2012年2月18日，可查阅www.uypress.net/uc_25113_1.html。

³¹ 大会第6/187号决议，附件。

³² 毒品和犯罪问题办公室，《在非洲刑事司法系统中获得法律援助—调查报告》（维也纳，2011年），第17页。

50. 在塞拉利昂，为律师助理网络“Timap for Justice”工作的律师助理于 2009 年连续四个多月协助 Bo 监狱将还押人数减少 50%。在马拉维，2000 至 2009 年期间，律师助理协助监狱将总还押人数从 2000 年的 40%减少至 2009 年的 18%。同样是在马拉维，在 2008 和 2009 年期间，作为村镇调解方案的一部分，对 450 名村镇调解人进行了培训，这些调解人都是受人尊敬的地方社区成员，并接受律师助理咨询服务协会派出的律师助理的监督。在乌干达，监狱总监将还押人数减少的情况归功于律师助理开展的工作，2011 年的还押人数已从 63%减少至 56%。³³

51. 律师助理接受了适当的职能培训，在有些情况下，这种培训是由各所大学提供的。在南非，夸祖鲁 - 纳塔尔大学制定了为期两年的律师助理文凭课程，为在刑事司法系统从业的律师助理提供实践和理论教育。目的是让获得文凭的律师助理进行进一步的法律研究，成为律师。³⁴

52. 由于认识到律师助理方案的好处，若干国家正式承认律师助理在其立法中的作用。例如，2007 年摩尔多瓦共和国《国家保障法律援助法》第 16 条和 2012 年塞拉利昂《法律援助法》第 30 条都明确规定律师助理是法律援助提供者。此外，根据 2011 年尼日利亚《法律援助法》第 17 条的规定，非政府组织和法律事务所有权提供法律援助，法律援助委员会可向学习了律师助理事务规定课程的人发放许可证书。

E. 媒体的作用

53. 媒体专业人员是海量信息和通信战略方面的专家，能在加强预防犯罪和刑事司法方面发挥重要作用。这些专业人员还有助于更好地了解推动产生犯罪的经济、社会、政治和文化因素，向公众宣传预防战略，教育公众认识和处理风险因素。在澳大利亚，系列电视节目“家庭”提供了解决“共同的”行为问题的育儿策略，该节目的效果由参与者在观看节目前后做出点评。与没有观看该系列节目的人相比，参与者报告称，在看完节目之后，感觉能更有效地做好家长。在观看该系列节目的儿童中，43%的儿童在节目播出前处于临床上的儿童破坏性行为问题升高范围。在观看节目后不久，该比例下降至 14%，六个月之后，又下降至 10%。³⁵

54. 在动员支持以及推动国家与国际社会承诺预防犯罪和暴力方面，媒体也能发挥积极作用。“蓝心运动 - 打击贩运人口”³⁶是毒品和犯罪问题办公室开展的一项公共教育运动，旨在提高对贩运人口的认识，鼓励公众参与和采取行动，以协助制止犯罪。在该方案推出之后，一些国家启动了自身的打击贩运人口行为的宣传战略。例如，墨西哥政府在毒品和犯罪问题办公室及美国国际开发署

³³ 同上，第 24-25 页、第 32 页、第 38 页。

³⁴ 同上，第 16 页。

³⁵ 世界卫生组织，《预防暴力：证据》（日内瓦，2010 年），第 12-13 页，和第 20 页。

³⁶ www.unodc.org/blueheart。

（美援署）的援助下，组织了多次讲习班，促进媒体代表与负责制定公共政策的利益攸关方交流意见。

55. 尽管媒体在向公众宣传安全和司法相关问题方面有着至关重要的作用，但媒体的陈述也可能对人们的犯罪观念产生负面影响。过度报道关于特定群体（例如青年或特定族裔文化群体）的新闻，可能会加剧污名化。媒体的报道有时偏颇且不准确，无助于受众了解潜在的犯罪和暴力推动因素的复杂性。³⁷

56. 如果媒体过度报道社区中发生的犯罪或暴力行为，可能导致公民要求采取更多镇压措施，解决犯罪相关问题。例如，媒体夸大了中美洲青年帮派的犯罪，致使公众要求实行“严厉”政策。这些政策目前已基本被废除，但其导致大规模逮捕和严惩涉嫌的帮派成员，最终造成监狱人满为患，使得监狱系统内外的帮派间暴力升级。³⁸媒体过度报道暴力犯罪也会使模仿犯罪行为增加。

57. 就媒体参与而言，另一个重要方面涉及政府在确保记者和媒体工作者的安全以及新闻自由方面遇到的挑战，特别是在受到高犯罪率和暴力影响的社会中和情况下。自 1992 年以来，1,000 多名记者被杀害，其中大多数人曾经报道政治、战争、腐败、人权和犯罪问题。³⁹

四. 受害人在预防犯罪方面的作用

58. 通过将罪犯绳之以法，并参与确定适当的犯罪应对措施，犯罪受害人可在加强预防犯罪和刑事司法应对方面发挥重要作用，帮助加强法治和刑事司法系统问责，协助建立有恢复力的社区，并最终实现和解。

59. 受害情况调查是一项犯罪诊断工具，受害人和证人能凭借该工具发出自己的声音，为警方记录的犯罪和暴力行为统计数字提供补充，并阐明各种通常会被低估的犯罪，例如暴力侵害儿童行为、强奸和家庭暴力。受害调查的数据和统计数字是预防犯罪和司法系统制定更有效的具体目标的关键。《受害情况调查手册》⁴⁰中载有关于设计受害情况调查的国际方法准则。

60. 通过其他方式交流受害人的经验也能在加强预防犯罪和刑事司法方面发挥重大作用。例如，通过让违法者听取受害人的经历，受害人影响小组可帮助违法者认识到其行为的影响，亲身体验其犯罪行为所造成的身体、财务和情感后果。例如，美国法官会要求在酒精或毒品影响下驾车而犯罪的人加入受害人影响小组。⁴¹

³⁷ Vivien Carli, Valérie Sagant 和 Laura Capobianco, “媒体、预防犯罪和城市安全：关于媒体的影响力及进一步探索领域的简短讨论”（蒙特利尔，国际预防犯罪中心，2008 年），第 3 页。

³⁸ 见 Clare Ribando Seelke, “拉丁美洲的帮派”（华盛顿特区，呈交国会的国会研究事务报告，2014 年 2 月）。

³⁹ 见 <http://cpj.org/killed>。

⁴⁰ 毒品和犯罪问题办公室以及欧洲经济委员会，ECE/CES/4 号文件（日内瓦，2010 年）。

⁴¹ 见 www.madd.org/local-offices/il/victim-impact-panels.html。

61. 恢复性司法系指一种解决犯罪问题的过程，着重通过对受害人所受伤害进行补救，让违法者对自己实施的行为承担责任，并让社区参与解决冲突。⁴²对于任何解决犯罪所产生问题的过程，如果有受害人和违法者参与其中，且在适当时有受到犯罪影响的其他人或社区成员共同积极参与，则通常被界定为恢复性过程，这一过程往往会得到促进者的帮助。⁴³

62. 国家恢复性司法做法可采取各种形式。常用办法是刑事和解，又称受害人-加害人对话，旨在解决犯罪受害人的需要，同时确保加害人对自己实施的行为承担责任。刑事和解可适用于该司法进程的所有阶段，但一般仅限于不太严重的刑事犯罪。这种办法取决于受害人和加害人的共同意愿，涉及制定恢复性协议，对受害人因犯罪行为遭受的损害进行补救。

63. 研究显示，参与刑事和解的受害人对这一司法制度更为满意，减少了对再次受害的担忧。参与刑事和解的罪犯更有可能顺利履行其恢复原状的义务，重新犯罪的比率更低。⁴⁴在一些国家，恢复性司法机制已经被纳入立法。例如，自2005年以来，比利时就已将恢复性调解服务列入国内立法，目的是促进受害人与加害人之间的沟通，并就受害人遭受的损害达成补救协议。

64. 社区与家庭小组会议也是一种恢复性司法机制，可将其视为刑事和解办法的延伸，它能团结受害人和加害人的家人与朋友，以及社区其他成员和相关各方，例如教师或辅导人员。在新西兰，这种办法于1989年纳入国家立法，并在青少年司法领域得到广泛运用。社区与家庭小组会议在罪犯重返社会方面尤为有效，能确保康复和赔偿措施得到遵守，促进社区参与加强刑事司法系统。⁴⁵

65. 对犯罪行为的受害人和证人予以保护是恢复性司法的又一目标。虽然刑事司法系统历来侧重于刑事案件的调查、起诉和判决，但现在也认识到犯罪行为的受害人和证人以及举报人往往受到恐吓和身体威胁，有时会被故意杀害。受害人和证人保护方案需要加强，令受害人的权利受到尊重，并鼓励受害人举报犯罪，从而增进司法系统的有效性。

66. 国际受害人标准和规范为会员国提供了关于制定和执行政策与方案的指导。其中包括《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》，⁴⁶经济及社会理事会关于执行《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》的第1989/57号决议、关于执行《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》的行动计划，⁴⁷关于在刑事事项中采用恢复性司法方案的基本

⁴² 《恢复性司法方案手册》，刑事司法手册丛书（联合国出版物，出售品编号：E.06.V.15），第6页。

⁴³ 关于在刑事事项中采用恢复性司法方案的基本原则（经济及社会理事会第2002/12号决议，附件）。

⁴⁴ G. Bazemore 和 M. Umbreit，“四种恢复性会议模式比较”，《青少年司法公报》（华盛顿特区，美国司法部青少年司法和犯罪预防办公室，2001年2月），第3页。

⁴⁵ 见《恢复性司法方案手册》。

⁴⁶ 大会第40/34号决议，附件；另见《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》（大会第60/147号决议，附件）。

⁴⁷ 经济及社会理事会第1998/21号决议，附件。

原则、⁴⁸和《关于在涉及罪行的儿童被害人和证人的事项上坚持公理的准则》。⁴⁹城市犯罪预防领域的合作与技术援助准则确定，为了使综合预防犯罪行动计划全面和高效，该行动计划的制定者应考虑在各个层面开展行动，包括通过切实改善受害人的待遇来保护受害人。⁵⁰国际社会在国际公约中纳入了旨在确保尊重犯罪行为受害人的权利和法律地位的具体条款，确认了受害人权利的重要性。⁵¹

五. 结论和建议

67. 谨建议第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会考虑以下建议：

(a) 会员国应认识到公众参与加强预防犯罪和刑事司法的好处，并考虑把提供面向公众的安全和正义作为实现可持续发展的重要因素；

(b) 会员国应设计并执行有效的预防犯罪战略、计划与方案，确保社会各阶层（民间社会、学术界和私营部门）参与加强预防犯罪，改善刑事司法系统的绩效，增加向所涉社区提供的服务。应特别关注青年在预防犯罪方面的作用，方法是不仅要施行适当的教育方案，还要让青年参与制定政策和方案的办法；

(c) 会员国应评估社交媒体、新通信技术以及电子政务系统日益增长的作用，以期扩大公众的参与，同时适当关注社交媒体和新通信技术的扩大使用所造成的负面影响。鼓励会员国收集关于犯罪问题的范围、推动因素和促成因素的可靠信息，并制定能适用于刑事司法系统和社交媒体提供商的有效对策；

(d) 会员国应鼓励社区预防犯罪和暴力的举措，促进罪犯的改造和重返社会，并推动商业部门积极参与针对社会弱势成员和刑释人员的社会包容方案和就业计划；

(e) 认识到在囚犯释放后不能停止对其的改造，会员国应制定新的社区社会改造和重返社会方案，并加强现有方案，让公共机构和相关的社会服务机构都参与进来。应尽一切努力在囚犯释放后为其提供善后服务，以防止再次犯罪，同时顾及地方社区和关键利益攸关方的能力和需要；

(f) 会员国应加强其警方的能力，以促进面向社区的公共安全办法，与地方社区建立伙伴关系，共同建立信任，扩大地方对安全和司法事项的主导权，更好地实行情报主导型治安，更有效地开展刑事调查；

(g) 会员国应落实《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》，包括分配适当资源，为那些因缺钱而无法聘请律师或获得法律服务的人建立法律援助基金。大力建议为此与法律界、大学和律师助理建立合作

⁴⁸ 同上，2002/12，附件。

⁴⁹ 同上，2005/20，附件。

⁵⁰ 同上，1995/9，附件，第3(d)(iv)段。

⁵¹ 见《有组织犯罪公约》第二十五条和《反腐败公约》第三十二条。

和伙伴关系。在有些情况下，各项政策和方案也应考虑替代性的冲突解决机制，因为这些机制可能会比正式的司法制度取得更好、更适当的成果；

(h) 会员国应考虑到，媒体能发挥作用，向公众宣传和推广预防犯罪和刑事司法相关信息，从而促进预防犯罪，增进社区安全；会员国应确保言论自由，保障记者的安全。为消除暴力侵害记者的行为，打击有罪不罚现象，需要特别注意制定立法和各项举措，增进记者的安全，对侵害记者的犯罪作出适当的刑事司法应对；

(i) 会员国应利用各项工具和机制，确保参与制定和执行预防犯罪战略和受害人补救措施，特别是对受害风险较高的群体，例如妇女、儿童、青年、老人、少数民族和移民。让受害人参与预防犯罪，能为决策者和在制定针对性预防战略上举足轻重的司法和安全人员提供宝贵见解；

(j) 会员国应促进恢复性司法政策和方案，例如刑事和解，以使加害人对其实行的犯罪负责，并为受害人提供支持，促进其恢复。可酌情在司法进程的不同层面落实这些政策和方案，将其作为替代监禁的办法或者监禁期间以及刑满释放之后的替代办法；

(k) 在就第十三届预防犯罪大会开展后续活动时，预防犯罪和刑事司法委员会第二十四届会议不妨考虑请毒品和犯罪问题办公室继续促进公众参与其技术援助方案，并与相关的联合国实体及其他相关伙伴开展合作，根据《预防犯罪准则》⁵²和其他关于预防犯罪和刑事司法的相关标准和规范，共同制定关于公众参与加强预防犯罪和刑事司法的准则。

⁵² 经济及社会理事会第 2002/13 号决议，附件。